

Avdelning mitt
Christine Nilsenius
Christine.Nilsenius@ivo.se

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar avseende delbetänkandet Boende utanför det egna hemmet - placeringsformer för barn och unga (SOU 2014:3)

Sammanfattning

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillstyrker i huvudsak utredningens förslag, dock med nedan lämnade synpunkter. Vad gäller förslagen på tillståndsplikt för konsulentstödda verksamheter samt den nya placeringsformen behandling i familj så har IVO i dagsläget vissa betänkligheter, vilka redogörs för mer utförligt i remissvaret.

IVO avstyrker utredningens förslag på utökad författningsreglerad tillsyn. I förarbetena inför bildandet av IVO betonas vikten av att den nya myndigheten i större utsträckning än tidigare tillsynsmyndighet ska planera sin tillsyn utifrån egen riskanalys och bedömning. IVO anser att detta är det mest effektiva sättet för myndighetens tillsynsverksamhet att stärka rättsäkerheten och kvalitén i vården av barn och unga.

I remissvaret framförs synpunkter som rör förutsättningarna för bedömningar och tolkningar i samband med tillståndsgivning och tillsyn. De framförs med anledning av att IVO anser det vara av största vikt att de föreslagna ändringarna skapar förutsägbarhet för kommuner och enskilda näringsidkare genom att reglerna ger så klara och tydliga svar som möjligt om vad som gäller för olika verksamhetstyper.

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453), SoL

1 kap. 2 § SoL

Definitionen av barn och unga

Begreppet barn och unga ges i 1 kap. 2 § SoL en definition; *med barn och unga avses varje människa under 21 år*. I 3 kap. 19 § socialtjänstförordningen (SoF) används idag uttrycket *barn eller unga* för att tala om vilka hem för vård eller boenden, HVB, som omfattas av krav på regelbundna inspektioner, den s.k. frekvenstillsynen. IVO, och tidigare Socialstyrelsen, har tolkat begreppet på så sätt att HVB som endast tar emot personer som har fyllt 18 år och däröver inte omfattas av frekvenstillsyn. Många av de HVB som tar emot vuxna har ett åldersspann som börjar vid 18 år. Med den förtydligade definitionen kommer även dessa HVB att omfattas av frekvenstillsyn, vilket innebär en omfattande ökning av IVO:s lagstadgade skyldighet att inspektera HVB, se vidare under 3 kap. 19 § SoF för IVO:s ställningstagande till detta. Vad gäller de föranmälda inspektionerna kan man inför inspektionen kontrollera om verksamheten har några personer fr.o.m. 18 år t.o.m. 20 år inskrivna. En sådan kontroll kan dock inte göras inför oanmälda inspektioner varför sådana kommer att behöva genomföras på alla HVB som har personer fr.o.m. 18 år i sin målgrupp. IVO anser att frekvenstillsynen inte ska omfatta hem som endast tar emot personer som har fyllt 18 år och däröver och att 3 kap. 19 § SoF därför ska korrigeras i enlighet med detta.

6 kap. 6 b § SoL

Närstående ska inte betraktas som jourhem

Obligatorisk kontroll i Rikspolisstyrelsens misstanke- och belastningsregister bör införas även vid beredande av tillfällig vård hos en anhörig eller närstående till barnet enligt 6 kap. 1 § SoL. Om syftet med utredningen ska uppfyllas, dvs. att stärka barnrättsperspektivet och rättsäkerheten för barn och unga saknas tillräckliga skäl för att undanta sådan tillfällig vård från samma krav som gäller för familjehem och jourhem.

6 kap. 7 a § SoL

Krav på grundläggande utbildning

Det finns enligt IVO:s mening en risk för att kommunerna inte självmant kommer överens om kostnadsfördelningen för grundutbildningen, när ett hem får uppdrag från flera kommuner och att grundutbildning för vissa hem därför inte kommer till stånd. Inför införandet av bestämmelserna kring överflyttning av ärenden kommuner emellan konstaterade regeringen följande. ”En stor och kanske avgörande brist med nuvarande regler har varit att det saknats rättsliga utgångspunkter att ta avstamp från vid en argumentering kommuner emellan. Regeringen gör bedömningen att införandet av sådana regler skall medföra att många

av dagens tvister kan lösas i samförstånd och utmynna i samtycke till att överta ett ärende” (prop. 2002/03:53, s. 94). Kostnaderna för grundutbildning kan naturligtvis inte jämföras med dem som övertaganden av ärenden vanligtvis innebär. IVO anser dock att kommunerna likväl i denna fråga skulle gagnas av att få vägledning kring vad som bör tillmätas betydelse vid kostnadsfördelningen.

7 kap. 1 § SoL

Säkerheten för placerade barn motiverar tillståndsplikt

I utredningen framförs vilka skäl som talar emot tillståndsplikt för enskilda konsulentverksamheter (s. 215). IVO delar denna analys men anser till skillnad från utredningen att de framförda skälen mot tillståndsplikt väger tyngre än de som talar för tillståndsplikt.

Om en tillståndsplikt införs så ställer sig IVO frågande till varför denna enbart ska gälla verksamheter för barn och unga? Exempelvis måste vuxna som placeras för att få stöd att ta sig ur ett missbruk också anses vara en skyddsvärd grupp. Det bör även påpekas att det finns konsulentverksamheter som ger stöd till både familjehem som tar emot barn och som tar emot vuxna. Att enbart en viss del av en sådan verksamhet blir tillståndspliktig kan medföra otydligheter för verksamheterna samt svårigheter i tillståndsprocessen.

Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937), SoF

3 kap. 1 § SoF

Begreppet omvårdnad och behandling

Utredningen redogör för att innebörden i benämningen, hem för omvårdnad och behandling, är att verksamheten kan erbjuda antingen omvårdnad *eller* behandling oavsett om den vänder sig till barn eller vuxna. IVO anser att risken för att benämningen missförstås såsom att hemmen ska erbjuda både omvårdnad och behandling är överhängande då den föreslagna definitionen i förordningen lyder ”hem för omvårdnad *och* behandling”.

IVO påtalar att begreppet HVB har varit problematiskt för såväl näringsidkare som för IVO att tolka. Utredningens förslag på ny benämning kommer inte att närmare klargöra om en verksamhet omfattas av

tillståndsplikt för hem för omvårdnad och behandling eller för någon annan typ av boende för vilket tillstånd krävs enligt 7 kap. 1 § SoL. IVO konstaterar att både hem för omvårdnad och behandling, stödboende, bostad med särskild service och hem för viss annan heldygnsvård kan, utifrån vad som föreslås, ge en person enbart omvårdnad vilket betyder att någon behandling inte behöver bedrivas vid någon av verksamheterna. Den otydlighet som rått kring skillnaden mellan vissa av tillståndspunkterna i 7 kap. 1 § SoL kvarstår således.

IVO ser även att det finns en risk med att vuxna med enbart behov av omvårdnad omfattas av målgruppen för hem för omvårdnad och behandling. Det är inte önskvärt att personer vars omvårdnadsbehov är livslångt men där behandlingsbehov saknas, exempelvis vissa personer med ett avslutat långvarigt missbruk, kan bli permanent boende i en institutionsmiljö. När det gäller andra grupper som kan sägas ha permanenta omvårdnadsbehov och som brukar beviljas boende i enlighet med någon av de andra tillståndspunkterna i 7 kap. 1 § SoL, exempelvis äldre och vissa funktionshindrade, så framhålls bl.a. för äldre att ”bostaden ska vara utformad och utrustad så att den boende ska kunna utveckla sina personliga resurser att leva ett självständigt liv”¹ samt avseende människor med funktionshinder att målet är att ”de ska ha möjlighet att leva och bo så likt andra som möjligt, d.v.s. i en fullvärdig bostad som är den enskildes privata och permanenta hem, och som inte har en institutionell prägel.”²

IVO instämmer i att akut- och utredningshem ska omfattas av definitionen för hem för omvårdnad och behandling. Däremot ställer sig IVO frågande till utredningens åsikt att denna inriktning ryms inom begreppet omvårdnad. Om möjligt bör det uttryckligen framgå av definitionen att akut- och utredningshem omfattas, alternativt tydliggöras på annat sätt i 3 kap. 1 § SoF. Ett tydliggörande är även motiverat av att samma huvudmän kan bedriva olika verksamheter med tillstånd enligt både SoL och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och utredning inte ingår i definitionen av omvårdnad inom verksamheter enligt LSS.

¹ Lundgren Lars, Sunesson Per-Anders, Thunved Anders, Nya Sociallagarna med kommentarer, 12:e uppl., s.141.

² Socialstyrelsens handbok för handläggning, Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, 2:a uppl., 2007, s. 25-26.

3 kap. 1 a § SoF

IVO delar utredningens förslag till den nya boendeformen men vill understryka vikten av en analys av risken för att detta placeringsalternativ, exempelvis av ekonomiska skäl, används för fel eller för en alltför vid målgrupp.

En mindre ingripande placeringsform för äldre ungdomar.

I förslaget anförs dels att ett stödboende bör bestå av ett visst antal bostäder/lägenheter som ska finnas inom ett relativt begränsat område och att de inte bör vara koncentrerade till en trappuppgång. Å andra sidan utesluter inte utredningen mer sammanhållna boendelösningar, exempelvis s.k. trapphusboenden och andra boendelösningar som är mer sammanhållna. Utredningen ger därmed ingen tydlig ledning för näringsidkarna till hur stödboendena ska utformas. Utredningen anger inte heller om ett hem för omvårdnad och behandling måste ha sammanhängande lokaler. Ändå så anförs att bl.a. just lokalernas utformning ytterst bestämmer om en verksamhet ska betraktas som ett stödboende eller ett hem för omvårdnad och behandling (sid 291).

IVO anser med hänvisning till ovanstående att det kan bli svårt för såväl näringsidkare som för IVO att avgöra vad det är för skillnad mellan ett tillståndspliktigt stödboende och en tillståndspliktig utslussningslägenhet i ett hem för omvårdnad och behandling.

Tillstånd och tillsyn

IVO avstyrker förslaget på frekvenstillsyn med inspektion av stödboenden (för motivering se nedan avsnitt 3 kap. 19 § SoF).

Om förslaget antas så konstaterar IVO att tillsynen kommer att ha svårigheter att nå den grupp unga som är placerade på stödboenden i enskilda lägenheter. Det går inte att utan samtycke utöva tillsyn i de ungas lägenheter.

Den definition av stödboende som föreslås införas i SoF innebär att ett stödboende kan vara en placeringsform för vuxna. Sådana stödboenden omfattas dock inte av den särskilda reglering som utredningen föreslår för stödboende för barn och unga 16 till och med 20 år och omfattas således inte av förslaget på tillståndsplikt. IVO vill påpeka att det finns skäl att anta att verksamheter kommer att ansöka om tillstånd för stödboende med en målgrupp som omfattar både barn, unga och vuxna över 21 år. Att ett sådant hem enbart delvis skulle omfattas av tillståndsplikt blir en svårhanterlig konstruktion.

Utökad tillståndsplikt för enskild verksamhet

Utredningen antar att tillståndsprövningen för stödboende kommer vara väsentligt mindre komplicerad än prövningen av ansökan om HVB-tillstånd och beräknar därför att kostnaden för tillståndsprövningen blir lägre. IVO vill framhålla att det inte är komplicerade bedömningar i sig som är kostnadsdrivande utan de moment som samtliga ansökningar ska gå igenom; registrering, genomgång av handlingar, begäran om kompletteringar, bedömning, beslutsskrivning samt hantering av eventuella överklaganden.

3 kap. 1 b § SoF

Behandling i familj – en ny placeringsform.

Tillsynsmyndigheten ställer sig tveksam till en professionalisering av familjehemsvården på ett sådant sätt som föreslås. Inte minst ur ett barnrättsperspektiv är det angeläget att de barn och unga som placeras i ett familjehem ska kunna känna sig som en del av familjegemenskapen. Det är IVO:s uppfattning att barns känsla av familjetillhörighet inte gagnas av en konstruktion där familjerna är anställda i en näringsverksamhet.

Under förutsättning att förslaget antas så vill IVO framhålla att obligatorisk kontroll i Rikspolisstyrelsens misstanke- och belastningsregister inte bara bör omfatta anställda i behandlingsverksamheten utan även äldre tonåringar, vuxna barn eller andra vuxna som bor i aktuell behandlingsfamilj.

En möjlighet att integrera behandling och boende i familj

Enligt utredningen ska skyldigheterna avseende dokumentation och sekretess gälla för såväl stödboende som för boende i behandlingsfamilj (sid. 255). IVO anser att det sannolikt är mer problematiskt för en behandlingsfamilj att upprätthålla sekretessen än för personal på ett stödboende. Utredningen uttrycker visserligen att det är lämpligt att verksamheten avtalar med övriga vuxna som är involverade i vården, men inte omfattas av 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, om sekretess. Hur sekretessen ska behandlas gentemot övriga personer i familjen eller i nätverket, exempelvis egna barn eller släktingar framgår inte. Det finns därför en risk för att en behandlingsfamilj inte kommer att kunna leva upp till de krav på sekretess och tystnadsplikt som bör tillkomma en yrkesmässig verksamhet med tillstånd.

IVO anser också att en näringsverksamhet med tillstånd ska ha system som gör det möjligt för barnen att vara kvar i sin trygga miljö när personalen går på semester. Ett barn kan känna sig mycket utelämnat av att

behöva vistas på en annan plats, exempelvis i en kontaktfamilj, när familjen (med eventuella hemmavarande barn) åker på semester (s 272). Därutöver så innebär en sådan ordning där barnen lämnar behandlingsfamiljen under semestertiden ett avbrott i den behövliga behandlingen under förutsättning att denna inte är tänkt att fortgå under vistelsen i kontaktfamiljen. Det bör också klargöras vem som ska ansvara för kontrollen av de kontaktfamiljer som verksamheten föreslås använda vid semestrar.

Tillstånd och tillsyn

Enligt utredningen ska ett tillstånd för en behandlingsverksamhet med familjeboende, förutom själva familjen, även omfatta ett team. En sådan konstruktion kan enligt IVO bli snarlik en konsulentverksamhet. Det är inte ovanligt att konsulentverksamheter både rekryterar och ger stöd till familjen samt därutöver, via biståndsinsatser, ger barn i familjehemmet behandling. IVO ställer sig frågande till hur dessa typer av verksamheter ska skiljas från varandra vid ansökan om tillstånd och tillståndsgivning.

IVO anser vidare att det finns stora risker med att låta privata verksamheter ansvara för behandlingsfamiljers allmänna lämplighet och menar att tillståndsplikt för verksamheten inte garanterar att de privata verksamheterna har kapacitet att ansvara för att familjehemmen är lämpliga. Prövning av de metoder som verksamheten använder sig av för att utreda och bedöma familjernas lämplighet, garanterar inte att organisationens utredningar av familjehemmen håller god kvalitet över tid. Samma krav på utredning av familjehem bör, enligt IVO:s bedömning, gälla för samtliga familjehem.

Av utredningen framgår att en verksamhet måste använda sig av metoder som har stöd i ”vetenskap och beprövad erfarenhet” och som är anpassade till målgruppens och individens behov (s 267). IVO vill framhålla att det inom socialtjänstens område saknas vetenskap och beprövad erfarenhet i en sådan omfattning att tillstånd kan utfärdas utifrån dessa grunder.

3 kap. 19 § SoF

IVO avstyrker förslaget på utökad författningsreglerad tillsyn.

I förarbetena inför bildandet av IVO betonas vikten av att den nya myndigheten i större utsträckning än tidigare tillsynsmyndighet ska planera sin tillsyn utifrån egen riskanalys och bedömning. Detta finns även tydligt formulerat i regeringens styrning av myndigheten. IVO

delar regeringens bedömning och anser att en riskanalys som grund för prioritering av insatser och tillsynsobjekt är ett nödvändigt verktyg för att tillsynen ska kunna bedrivas på ett effektivt och strategiskt sätt. IVO har sedan myndighetens bildande arbetat aktivt med ett förändringsarbete. En mer träffsäker, riskbaserad tillsyn utgör ett av de prioriterade målen i denna satsning. Myndighetens egeninitierade tillsyn ska inriktas mot verksamheter som utifrån detta perspektiv är mest angelägna att granska på grund av att de bedöms innebära störst risker för exempelvis barn och unga. På så sätt bidrar tillsynen på bästa sätt till att stärka rättsäkerheten och kvalitén i vården för barn och unga. IVO anser att en utökad författningsreglerad tillsyn begränsar denna möjlighet och därför motverkar syftet med utredningens uppdrag.

3 kap.19 a § SoF

Angående den föreslagna regelbundna tillsynen av hur socialnämnden planerar och genomför sin familjehems- och jourhemsverksamhet, se kommentaren till 3 kap. 19 § SoF.

IVO anser att utredningen visserligen visat att det finns grund för att se fler placeringar än tre i samma familj som ett riskområde men ställer sig tveksam till en obligatorisk rapporteringsskyldighet för socialnämnderna. Administrerande av en sådan rapportering skulle kräva resurser hos IVO utan att man med säkerhet kan avgöra om rapporteringen skulle bidra till en mer effektiv tillsyn med positiva effekter för barns rättsäkerhet eller för ett stärkt barnrättsperspektiv.

4 kap. 1 § SoF

IVO vill framhålla att utredningen, genom sitt förslag på ändrad skrivning i 4 kap. 1 § SoF, upphäver IVO:s möjligheter att kontrollera andra lokaler än de för ett hem för omvårdnad och behandling. Hittills har det, för all verksamhet som bedrivs i lokaler, funnits krav på att det i ansökan ska finnas ritningar över verksamhetens lokaler samt uppgift om hur brandskyddet är ordnat. Enligt förslaget så försvinner kravet på all annan verksamhet – inkluderat exempelvis äldreboenden. IVO vill understryka tidigare förarbeten vari framgår att kontroll av att lokaler och utrustning är ändamålsenliga bör finnas med som ett kriterium vid all tillståndspliktig verksamhet (prop. 1996/97:124, sid. 186). IVO vill också framhålla att även lokaler för framtida stödboenden bör kontrolleras.

Behov av föreskrifter och allmänna råd

IVO vill göra regeringen uppmärksam på behovet av att Socialstyrelsen får i uppdrag att utfärda föreskrifter på vissa av de områden som utredningen berör. I utredningen framförs exempelvis under rubriken *Begreppet omvårdnad och behandling* att valet av benämningen hem istället för boende betonar att hem för omvårdnad och behandling bör ha en hemlik atmosfär och att enheterna inte bör vara för stora. Föreskrifter eller allmänna råd som berör dessa begrepp skulle underlätta för näringsidkare och kommuner att planera sina verksamheter och gagna en enhetlig tillståndsgivning.


I den föreslagna definitionen av hem för omvårdnad och behandling, 3 kap. 1 § SoF, anges att personalen ska vara tillgänglig i verksamhetens lokaler. Föreskrifter och allmänna råd från Socialstyrelsen skulle kunna belysa vissa frågor som kan uppstå i samband med tillämpning av bestämmelsens lydelse exempelvis vilka lokaler som avses med ”verksamhetens lokaler”, på vilket sätt personalen ska vara tillgänglig i de fall det inte krävs fysisk tillgänglighet i boendedelen, samt om hem för omvårdnad och behandling kan lämnas utan personal under kortare stunder och i så fall under vilka förutsättningar?

Beträffande grundläggande utbildning för familjehem anser IVO att ledning för den omfattning och det innehåll utbildningen bör ha med fördel kan framgå av allmänna råd från Socialstyrelsen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Gunilla Hult Backlund. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Ewa Sunneborn och chefsjuristen Anna Sundberg deltagit. Inspektören Christine Nilsenius har varit föredragande.

För inspektionen för vård och omsorg


Gunilla Hult Backlund


Christine Nilsenius